

「キャップ&トレード方式による国内排出量取引制度の論点」に対する 意見募集の結果について

平成 22 年 6 月 8 日
環境省市場メカニズム室

平成 22 年 4 月 26 日から同年 5 月 26 日までの間、「『キャップ&トレード方式による国内排出量取引制度の論点』に対する意見の募集」を実施した結果、計 192 主体から意見の提出があった。提出された意見の概要は以下の通り。

1. 対象期間

【導入開始時期】

- ▶ 対象期間は他の主要排出国と足並みを揃えるべき。
- ▶ 早期に制度を導入すべき。
- ▶ 制度導入前に立ち上げ期間を設けるべき。
- ▶ 制度設計に十分な時間をかけ、性急に導入することは避けるべき。

【目標期間】

- ▶ 2050 年までの長期目標を設定し、その目標を見据えた制度設計とすべき。
- ▶ 対象期間は国際的に整合の取れたものとすべき。
- ▶ 企業が設備投資に関する判断ができるような期間設定が必要。
- ▶ 実質的な削減対策を取り得る期間設定とする必要がある。

2. 排出枠の総量

【排出枠総量の水準】

- ▶ 排出総量の設定には他の主要国の動向を考慮する必要がある。
- ▶ 排出枠の総量は科学的な見地から決定されるべき。
- ▶ 産業部門の排出枠の総量を設定する際には、削減ポテンシャルを考慮する必要がある。
- ▶ 排出枠は他国の制度と限界削減費用が一致するようなレベルで設定すべき。
- ▶ 総量の設定には経済活動や所得動向、政府の成長目標等の諸前提を考慮すべき。
- ▶ 2020 年 25%、2050 年 80%等の日本全体での目標と整合的に総量を設定する必要がある。
- ▶ 総量は定期的に見直すべき。
- ▶ 取引制度対象部門の削減率は国全体の削減率より大きいものであるべき。
- ▶ 対象事業者の排出枠は原則として同じ割合で縮小させるべきである。
- ▶ 2050 年までに 90 年比 80%削減を前提とし、直線的に削減する仮定でキャップを設定すべき。

【対象部門】

- 制度対象者と非対象者の公平性を担保することが難しい、ビル所有者が省エネ技術を保有しているわけではないので排出量取引によって社会的コストを縮小させることは出来ない、などの理由により業務部門は税制などのインセンティブによって排出削減を促し、取引制度の対象外とすべき。
- 対象部門はエネ転、産業、業務、運輸とし、一定規模以上の事業所・事業者とすべき。裾切りのレベルとしては省エネ法第1種のレベルが適切。
- 取引制度の対象部門は我が国の排出量の約7割を占めるエネルギー転換、産業、業務、運輸とすべき。
- 技術や燃料種類の選択が可能な発電部門、産業部門、運輸部門を制度対象とすべき。
- エネルギー安全保障の観点から電力は制度対象外とすべき。
- 取引制度の対象部門には製造業と電気・ガス・熱供給・水道業を含めるべきではない。

3. 対象ガス

- 対象ガスは削減可能性や算定可能性を考慮して定めるべき。
- 京都議定書の対象ガスは全て含めるべき。
- 制度導入時はCO₂のみとし、その後順次拡大してはどうか。
- 生産活動を限定してN₂OやHFCも対象ガスとすべき。
- プロセス排出は削減余地が少ないため非エネ起源CO₂排出量は対象から外すべき。
- 廃棄物の焼却及び廃棄物の燃料利用に由来するCO₂の削減を進めるためには、直接排出ではなく拡大生産者責任の考え方によって捉えることが必要である。このため、直ちにキャップ&トレードの対象とするのではなく、拡大生産者責任の枠組の構築や、生産者による削減努力の促進に取り組むべきである。

4. 排出枠の設定対象

【川上事業者／川下事業者】

- 影響を与える範囲が広い川上割当が適切である。
- エネルギーの使用者に削減インセンティブを持たせるために川下割当とすべき。
- 川上・川下の両方を規制対象とすべき。
- 運輸・民生においては川上での規制をする必要がある。
- カバー率の観点から川上で規制することが望ましい。

【電力直接／間接】

- 電力間接排出方式とすべき。
- 電力の原単位変化によって電力消費者が影響をうけないよう、直接排出方式を採るべきである。

- 直接排出方式でも電力価格上昇により川下での電力消費量の削減が期待できる。
- 川下の場合、排出量の大きい事業者に関しては直接排出方式を採るべき。
- 発電所の燃料転換等を促すために電力については直接排出方式とすべき。
- 発電部門をカバーすることができる直接排出で捉えるべき。
- 電力は発電者と電力消費者の両方に規制をかける必要がある。

【適用単位】

- 事業所単位ではなく事業活動の主体である事業者単位で制度対象者を設定するべき。
- 温対法や省エネ法等の既存の枠組みを活用する観点から割当単位は事業所単位とすべき。
- 基本的に事業所単位とし、運輸については事業者単位とするべき。
- 割当単位は設備単位とすべき。
- 汚染者負担の原則を徹底し、テナントビルにおいてはビルオーナーや管理者ではなくテナントを制度対象とすべき。

【その他】

- 原子力発電は電力会社の意思のみで運転することができないため、電力の排出については国が責任を持つべき。
- 行政コストも考慮して、一定以下の事業者を除外する裾切りを行うことも必要。
- 裾切りラインを 2.5 万トンとすべき。
- 国際競争にさらされている炭素集約型産業には排出枠を設定すべきではない。
- 大規模事業所は例外なく制度対象とすべき。
- 取引制度のカバー率は 8 割以上をめざすべき。
- 制度のカバー率は 60% 以上を目指すべき。

5. 排出枠の設定方法

【設定方法】

- 全量無償割当とすべき。
- 2020 年までは無償割当を基本とすべきである。
- 無償割当は制度導入初期の過渡的な措置とすべき。
- 公平性が担保できる排出枠の設定方法が必要。
- 公平な排出枠設定はどのような方式でも困難。
- 過去の削減努力が反映されるような割当方法を採用すべき。
- 排出量取引制度の割当における公平性を議論する際は、他の制度における公平性との相対評価を行うべき。
- 無償割当の方法はグランドファザリングが適当。
- グランドファザリングは過去の努力が報われず、産業構造固定化の側面があるため

好ましくない。

- ▶ 公平性の観点からベンチマーク方式による排出枠設定が望ましい。
- ▶ ベンチマークは効率などの相対比較（上位0%）によって決めるべき
- ▶ ベンチマークに乗じて排出枠の量を定める活動量は設備容量とすべき。
- ▶ オークションは投機目的による購入の可能性が大きいため避けるべき。
- ▶ オークション方式については、収入の使途について十分に議論を行うことが必要。
- ▶ 先行的な努力を評価できる点や、オークション収益を新規産業の振興等に充てられることから、オークション方式が望ましい。ただし、制度導入の初期段階においてはベンチマークおよびグランドファザリングによって割当を行うことはやむを得ない。
- ▶ セクター間で限界削減費用が均衡するような排出枠の設定をするべき。
- ▶ 産業、業務、運輸の部門別総量規制を検討すべき。
- ▶ 基準年の設定においては過去の努力を反映させるよう配慮が必要。

【有償割当の場合の売却収益の使途】

- ▶ 排出枠の有償割当によって生じる収益は、低炭素経済の移行期における措置として、温室効果ガスの排出削減、新規産業の育成、大幅削減で経済的影響を受ける業種への影響の緩和、エネルギー価格の高騰の影響を受ける貧困層消費者への支援、労働者の教育訓練の支援、森林対策、温暖化による被害の軽減策（いわゆる適応）などに重点的に配分すべき。
- ▶ オークション収益は特別会計とし、国際的な支援資金(鳩山イニシアチブ)、民間向けの競争的環境資金等に用いることが望ましい。
- ▶ 省エネ等の対策実施、低所得者への支援、自治体対策や適応への支援、縮小産業に従事する労働者の職業転換支援などに用いるべきである。

【国際競争力やリーケージへの影響に対する配慮】

- ▶ 国際競争にさらされている企業には排出枠設定において配慮が必要。
- ▶ 炭素リーケージが生じうる業種については割当において配慮が必要。
- ▶ 国際競争力やリーケージへの対応として、米国で検討されている法案にあるリベートを検討してはどうか。
- ▶ 長期的な視点では競争力の向上につながるため国際競争にさらされている業種に対して割当量を配慮する必要は無い。

【新規参入、閉鎖時の取扱い】

- ▶ 新規参入者のための排出枠を留保する必要がある。
- ▶ 新規参入枠は全量の5%程度とすべき。
- ▶ 新規参入者のための枠は10%程度とすべき。
- ▶ 工場の閉鎖や縮小の場合には割り当てられた排出枠を返還すべき。

- 新規参入、閉鎖時の扱い等については事業者の事業拡大を阻害しない制度とすべき。

【原単位方式】

- 原単位方式は総量の担保に繋がらないため採用すべきではない。
- 原単位方式は設定が困難である。
- 生産量の縮小を避けるため原単位方式を採り、総量規制は行うべきではない。
- 総量規制が真の意味で削減に資するか検証すべき。
- 経済成長の阻害、国際競争力低下に結びつく総量規制は行うべきではない。
- 発電所には総量削減義務を課すべき。
- 電力会社は電力消費者の消費量をコントロールできないため、電力に対する総量規制は不適切である。
- 電力については原単位方式で規制すべき。
- 発電所に対して原単位規制がとられる場合には、原単位規制や他の手段により、非常に厳しい原単位目標を課し、排出総量を抑える必要があること
- 温室効果ガス排出量の原単位情報は、排出量と基準量との二つの値によって決定されるため、市場全体の排出枠需要量の予測が難しくなる。これにより、排出枠価格のボラティリティ（変動性）が高まり、企業における削減投資や排出枠の購入といった経営判断を困難になり、結果として市場の安定性が阻害される可能性がある。

【その他】

- 業務部門の排出枠は単純な総量規制方式ではなく、IT化の進展や国際化に伴う電力消費量増加を考慮すべき。
- リーケージ、新規参入、閉鎖的の取り扱いとは国際的な枠組みで検討されるべき。
- 数年毎に割当量や割当方法の見直しをする必要がある。

6. 費用緩和措置

【バンキング・ボローイング】

- バンキング・ボローイングなどの緩和措置は必須。
- EU-ETS 第1フェーズ等の経験を踏まえ、排出枠の価格高騰や暴落を防ぐための措置として、バンキングは認めるべき。
- 早期削減取組インセンティブが高まることから、バンキングは無制限に認めるべき。
- ボローイングはモラルハザードに繋がる可能性があるため認めるべきではない。
- ボローイングはボローイングした企業の不遵守リスクがあるため、認める場合でも一定の制限を設けるべき。
- 制度期間を超えたボローイングは原則禁止とすべき。

【外部クレジット】

- 排出量取引制度の目的は、対象者における総量削減を進めることであり、キャップ

対象外の部門での削減量である外部クレジットの利用を無制限に認めるべきではない。一方、一定の制限を課した上での利用は排出枠の価格高騰抑制効果があると共に、制度対象以外の部門にも削減を促すことが出来る効果もある。

- 海外のクレジットは排出枠価格高騰時のセーフティバルブの役割も果たし、費用緩和の重要なツールと考えられる。
- 排出量取引制度は国際公約を果たすために導入するため、国際的に認められたクレジットに限定すべき。
- 国内外の広い範囲でクレジットの活用を認めるべき。但し、信頼できる第三者検証を得たクレジットのみに限定すべき。
- 国内の削減努力に伴うクレジットを優先すべき。
- 外部クレジットは、追加性のある国内クレジットの利用は可能とし、京都メカニズムにおけるクレジットは一定の上限を設定した上で認めるべき。
- ベースラインクレジットの整理を行い、排出量取引制度に利用可能なものかをしっかりと検討すべきであること
- 再生可能エネルギーの固定価格買取制度から発生する環境価値を外部クレジットとして利用できるような制度を設定すべき。
- 日本の状況をかんがみて、生物多様性の保全に貢献する吸収源クレジットの活用を促進すべき。
- 外部クレジットは、地方自治体等の制度において既に認められている国内削減・吸収クレジットについては認めるべき。また、全国統一の登録簿を整備し、二重利用の防止措置等を講じると共に、事業者や地方自治体の負担軽減を図るべき。

【国際リンク】

- 国際リンクは市場規模を拡大し、市場の流動性を高めることで排出枠の価格変動を抑制する効果を持つ。
- 国際リンクは、地球規模での削減対策を進めるためにも認めるべき。
- 日本よりも限界削減費用が低い地域とのリンクは、国内対策に資金が回らずに、海外に資金が流出する恐れがある。
- EU-ETS 等先行する海外制度との互換性を視野に入れるべき。グローバルスタンダードを無視すべきではない。
- 国内削減を優先するために、国際市場との直接的なリンクは当面行うべきではない。
- 国際リンクは導入当初は検討の必要はないが、将来的には国際的な枠組みや各国動向を踏まえつつ、海外との互換性が持てるように制度設計を行っていくべき。
- 国際リンクは京都メカニズムのクレジットを通じて行うべき。

7. (1) 遵守ルール

【遵守期間】

- 遵守期間を1年とし、数年を単位とする取引（制度）期間を設けることが考えられ

る。

- 遵守期間と会計年度を一致させることが、事業者の会計その他の報告の業務効率化に有効。

【不遵守の場合の措置等】

- 遵守の動機付けと排出枠総量の削減目標を達成するため、厳しい罰則を設ける必要がある。
- 罰金の賦課、違反事実の公表を行い、更に罰金を払っても排出枠の提出義務は免除されないようにすべき。

7. (2) 排出量のモニタリング・算定・報告・公表、第三者検証

【算定・報告・公表】

- 規制対象事業所は、温室効果ガス排出量だけでなく、燃料別・電気使用量、活動量（生産量等）に係る情報は全て監督官庁に報告することを義務付けるべき。また、情報の正確性を確保するために、第三者の検証の受診を義務付けるべき。
- 現行では、地球温暖化対策推進法及び省エネ法に基づき、温室効果ガス排出量の把握がなされているため、これに直接排出量での報告などを加え、透明性を高める方向で改善することで、活用することができる。
- 事業者の排出に関する情報を市民に公開することは、制度の信頼性を担保すると同時に、事業者の排出の抑制を促していく上で非常に重要である。
- 取引に耐えうる正確性の確保は必要である。
- 温暖化防止の取り組みであるから、排出量が過小となるような算定方法を採用すべきではない。
- 国が統一的なモニタリング、検証制度等を構築し、内閣府に環境規制委員会（国家行政組織法第3条）を新設し、その下に排出量取引等監視委員会を設け、監視を行う必要がある。また、年間排出量が10万トン以下のモニタリングを地方自治体に委ねることができるようにするべきである。
- 排出量の算定は電気事業者の目標原単位を用いることが妥当
- 電力やガスの排出係数は事業者によらず1つの値とすべき
- 制度で定める算定方法は恣意的なものであってはならない（コジェネの控除など）
- コジェネのように設置者にとってはCO2増加となるが国全体では削減に繋がる設備について、削減効果の算定方法を定めるべき。
- 事業者が報告した排出量や燃料等の使用量は営業上の秘密を除いて公開すべき。
- 燃料別の排出量、生産量あたりの排出量を毎年公表すべきである。

【検証】

- 正確性確保のため、認証機関などを設置し、第三者検証を受けることを義務付ける。
- 排出量取引制度の確実な制度目的の達成と、健全な市場の形成のためには、参加事

業者から報告される排出量情報の信頼性確保が不可欠である。排出量情報の信頼性確保のためには、「適切な算定基準の設定」「排出量情報の開示」「虚偽報告の発見手段の構築」「報告者責任の明確化」が必要である。算定基準は、原則としてすべての参加事業者に一律の基準が適用され、算定基準自体が公表される必要がある。これは、市場の透明性確保につながるとともに、参加者による予測可能性を高め、市場安定化に貢献し得ると考えられる。虚偽報告の発見手段としては、排出量取引制度のすべての報告事業者を対象とした民間による検証が有効である。検証制度及び検証機関については、適切な検証基準の整備、検証機関の独立性確保、検証機関による必要な能力具備、検証業務の品質を確保するための仕組みの4要件が確保されることが必要である。また、排出量情報の報告者の責任の明示化、検証機関の独立性の確保も不可欠である。

- ▶ 排出量の検証方法は全国一律の制度とすべきであり、事業者の負担を考慮しつつ、検証機関の認定、モニタリング・検証方法等について、公平かつ公正な制度設計を行うこと。
- ▶ 第三者認証について必要性は認めるが、事業者にコストを含めた過大な負担を強いるような認証にならないように、可能な限り簡素な仕組みとなるように配慮すべきである。
- ▶ 現行の温対法報告制度を活用すれば足りる、即ち第三者検証なしの制度とすべき。検証のためのコスト負担の損失が懸念される。

【その他】

- ▶ 原単位の場合、温室効果ガス排出量に加え、生産量等の基準量についても算定と検証が必要となる。これにより算定、検証ともに工数が増え、制度全体の運営コストが増加するおそれがある。更に基準量について適切かつ明確な算定基準の設定ができない場合、客観的な算定及び検証は困難となる。
- ▶ 系統電力の削減対策は火力平均で評価すべき

7. (3) 登録簿

【システム仕様・安全性】

- ▶ 排出枠の所有者及びその移動が取引ごとに記載されなければならない、排出枠取引の安全性を確保するために、登録簿の記載に公信力を認めるべきである。
- ▶ 排出枠は均質なので、その移転は先入れ先出し方式で行うべきであるが、炭素クレジット（CER/ERU）のは識別可能なようにシリアル番号で管理できるようにすべきである。
- ▶ クレジットや排出枠の移転が遅滞なく行われ、排出量取引の同時履行性を担保できることが望ましい。また、移転に要する最大時間は、関連する法令で定めるべきである。
- ▶ 登録簿にアクセスできるユーザを登録制にするなど、フィッシング詐欺等を防ぐた

めの措置を講ずべき。

- 企業機密の観点から、登録簿は原則非公開とすべきである。

【異なる制度間の登録簿のリンク】

- 全国レベルの登録簿を整備し、二重利用の防止を図るとともに、地方自治体の制度においても活用可能なものとして整備する。
- 先行する東京都制度との整合性を図る。
- 将来的な国際リンクを視野に入れた登録簿の整備が必要。
- 外国企業の口座開設を認め、外国の投資家に制度を開放するとともに、将来、他の国際的、地域的なキャップ&トレード制度へのリンクを容易にする。

7. (4) 適切な市場基盤

- 情報開示を積極的に行う必要もある。また、緊急時に恣意的な行動が行われないように、緊急時の対応方法は、明記しておくべきである。
- 企業の設備投資や技術開発等の判断指標として機能する適正な価格を形成する市場基盤作りが重要である。
- マネーゲームによるクレジットの乱高下を避けるため、取引は制度対象事業者同士又は仲介者を介した相対取引に限定し、仲介者同士の取引を禁止するなど投機的な取引を行う者を排除する仕組みを検討する必要がある。
- 排出枠の取引を実施する場合は、投機をできる限り排除するため、「義務対象者」および「枠の設定対象者」以外で市場への参加可能な対象者（ブローカーなど）を制限すべき。
- 排出量の流通性が高まるにつれて、プロ以外の取引参加者が増加してきた場合、取引を行う際における情報の非対称性が生じるため、取引参加者や投資者の保護を図る必要がある。例えば、排出量は価格変動のリスク要因が通常の金融商品と異なる側面があるため、情報の非対称性がある場合には、業者に情報提供、書面交付を行わせるべき。
- 排出量取引の法的安定性と予測可能性を確保する観点から、排出量及び外部クレジットの法的位置付け、実体法上の排出量の取扱いに関する要件・効果を、温暖化対策推進法における規定も考慮しつつ、規定する必要があると思われる。
- 現行の金融商品取引法や商品取引所法（商品先物取引法）などを参考に制度が構築されることが必要。温暖化対策推進法上の算定割当量については、現状誰でも販売・勧誘等の取扱いが可能であり、算定割当量に係る（金融）商品の販売・勧誘規制はないが、排出量取引制度の排出枠の流通量が増加し、プロ以外の取引参加者が増加してきた場合には法的位置付けの再検討が必要。排出枠市場の発展と公正な市場の構築、市場参加者・投資者の保護のための業者規制的な法制度を検討する場合には、金融商品取引法制度と商品取引所法制度との整合性も考慮される必要がある。例えば、排出量を金融商品取引法上の金融商品ととらえると、排出量（金融商品）

を原資産またはその価格等を指標とするデリバティブ取引を業として行うことは金融商品取引業者のみしかできなくなってしまう。一方、商品取引所法の商品ととらえると排出量に関する先物取引の受託は受託（商品先物取引業）の範疇に含まれる。排出枠を現状の法制の中に組み入れる際には慎重な検討が必要。

- ▶ マネーゲームによるクレジットの乱高下を避けるため、クレジットの空売りを禁止する。また、価格上限を設けるべき。
- ▶ 政府による排出枠の価格コントロールは行うべきではない。ただし、市場での不正行為による排出枠価格の高騰を避けるために、監督機関を設け、監視を厳しくする必要がある。しかし、政府の市場介入を常態化させる仕組みは避けるべき。
- ▶ 長期にわたっての価格高騰に対しての対応が必須ということであれば、政府がそうした事態に対応するための排出枠を取り置いておく措置を設ける（アメリカの諸法案における戦略的リザーブに近い考え）。ただし、プライス・カラー（上限価格や下限価格）のような恣意的な価格幅は避けるべき。

7. (5) 国と地方との関係

- ▶ 地球温暖化対策は国際的合意を前提として、国家戦略として展開すべき施策分野である。
- ▶ 国の制度について地方公共団体に一定の事務を行わせるとしても、自治事務ではなく法定受託事務とすべき。
- ▶ 地方自治体により異なる制度にすることで、全国展開する企業の業務効率性を削ぐことが懸念されるため、全国共通のルールにする必要がある。国レベルの管理・監督機関を設置することが効率的である。温室効果ガスに対する対策は、各企業が地域という枠を超えて実施するものであることから、国と整合の取れない制度を自治体が独自に導入する意義はなく、二重規制は避けるべき。
- ▶ 国の制度で大口排出者の直接排出を規制し、地方自治体の制度で間接排出を規制するなど、国の制度を地方自治体の制度が補完するような制度設計に配慮する。
- ▶ 業務部門の規制を地方自治体に任せる。
- ▶ 国と地方が異なる排出量取引制度を創設、運用し、地方自治体に基準の上乗せや地域独自のオフセットクレジットを利用可能とする等の裁量を与える。
- ▶ 全国一律の基準で規制するのではなく、中央と地方の経済的格差を考慮し、政策的配慮を行う。
- ▶ 先行して制度を導入（又は導入予定）している地方自治体に属する事業者が不利にならないよう配慮する。
- ▶ 国と地方で排出枠の設定対象（直接排出又は間接排出）が異なる制度を運営する場合、両制度間で直接取引を行わない。
- ▶ 国と地方の排出量取引市場の整合性をとるべき。
- ▶ 先行する地方自治体の制度を前提に制度設計を行う必要はない。
- ▶ 先行して行われている東京都の排出量取引制度と相乗効果を産み出すような制度

を設計し、地方自治体の役割を尊重すること

7. (6) 国内外での排出削減に貢献する業種・製品についての考え方

- ▶ 低炭素化に効果のある製品のライフサイクルでの貢献を評価することが必要。例えば、ヒートポンプや電気自動車が普及すれば電化の推進によって社会全体の低炭素化に繋がることを評価することが必要。
- ▶ 排出量取引制度は短期的な目標遵守が求められ、長期的な CO2 削減に繋がる技術の開発や設備投資へのインセンティブが働きにくいことに留意すべき。温暖化対策については、技術開発を含めた時間軸の観点をもって、適切に施策の立案を行う必要がある。温暖化問題はグローバルな問題であり、CO2 の削減効果は国内でも海外でも共通であることから、同じ対策であってもエネルギー利用効率の低い地域に適用すれば大きな改善効果が得られる。優れた環境技術を海外に積極的に移転、適用して世界に貢献することこそが日本に求められる大きな役割と考えられるため、排出削減に貢献する製品を国内で生産し、輸出している企業については、製品を通じた国際的な貢献についても評価すべきである。国内での排出量のみを厳しく評価することによって、生産活動の(規制が緩やかな国への)海外シフトが発生すれば、我が国の経済にとってマイナスとなることに加え、世界での排出量は増加することになる。
- ▶ 使用段階で排出削減に貢献する製品素材等の製造段階での排出は、キャップを免除すべき。輸送機器に使われる軽量素材のように、使用段階で生産段階以上の排出を削減する製品は、増産の足枷になるようなコストアップの重荷を背負わせてはならない。
- ▶ 平均削減費用を低下させ、効率を高めるためには、制度の適用範囲は可能な限り広くすべきである。
- ▶ 既存の省エネ法のトップランナー制度を活用するなどの形で、製造・供給側へのインセンティブ制度としても、排出権取引制度をデザインすることを検討すべき。
- ▶ キャップ&トレード制度は、国内外で排出削減に貢献する企業を育て、製品開発を押し進め、競争力を高めるものである。そうした業種や事業所に対しては、たとえばオークション収益の一部を省エネ投資等に還元し支援する方法などが考えられる。一方、同制度は、各事業所の排出量を確実に減らすという観点から設定するものであり、目標設定に国内外での排出削減への貢献などをオフセットとして安易に認めるべきではない。
- ▶ 製品・技術・サービスを通じた排出量削減については、算定に伴う不確実性が、製品生産時の排出量削減算定よりも高いことに留意する必要がある。仮に、製品・技術・サービスを通じた排出量削減を何らかの形で評価するとしても、(今後形成されていくものを含めて) 国際的なルールに沿った基準で評価するべきであり、日本独自の独善的な評価は避けるべきである。算定の制度に相当程度の確実性が確保されない限り、排出量取引制度に直接的に組み入れることはしない。ただし、排出枠

配分の際の指標として組み入れることは可能である。

- ▶ 国内外での排出削減に貢献する業種・製品であっても、活動に伴って温室効果ガスを排出することには変わらないので、いかなる業種・製品であっても、温室効果ガスの削減義務の対象外となるような特例措置は認めるべきでない。
- ▶ 製品のライフサイクルでの貢献が評価されることが必要。ライフサイクルでの削減効果が大きい製品の増産を阻害するような制度設計は避けるべき。
- ▶ 温暖化防止（省エネ・脱炭素・資源化）に寄与出来る新しいモデル・事例の募集を行ってはどうか。（意識と情報の共有化の推進）
- ▶ リサイクル関連事業に対しては排出枠を与えるべきである

7. (7) ポリシーミックスの在り方

- ▶ 温暖化対策の経済的手法として導入が検討されているキャップ&トレード型国内排出量取引制度、地球温暖化対策税、および再生可能エネルギーの全量固定価格買取制度などについては、各政策の導入に伴う CO2 削減効果、国民や企業の負担など、経済全体への影響といった要素を比較検証し、一体的に検討されるべきものである。
- ▶ キャップ&トレード制度は、国内の発電部門・産業部門を中心に、排出量の大きい事業所に対して確実な削減を促すための実効的な制度としていく必要がある。また、地球温暖化対策税を全ての主体に導入し、エネルギーを使用する全ての主体に削減のインセンティブの付与、住宅部門や運輸部門に対する省エネ規制や再エネ全量買取制度等が必要。また、省庁間の垣根を越えて議論し、エネルギー政策、成長戦略との整合性なども検討すべき。
- ▶ キャップ&トレード制度は、温室効果ガス削減をめざす国内制度の中核として位置づけられるものであるが、この制度の対象にならない中小規模事業所や、家庭及び運輸部門での排出を削減するためには、税制や助成など多様な手法によるポリシーミックスで気候変動対策に取り組むことが重要である。また、建築物対策、自動車対策、再生可能エネルギーの拡大等に関する主要な施策についても対策の強化を行う必要がある。
- ▶ 排出量取引制度の対象外の部門には、地球温暖化対策税を導入し、その税収の一部は、用途を民間及び公共部門における地球温暖化対策に限定した上で、地方自治体の税収とするべきである。
- ▶ 本制度でカバーできないものについては、地球温暖化対策税など他の制度で削減を推進するとともに、地方自治体が地域の特性（中小事業者が多いなど）に応じて効率的に温室効果ガスを削減できる制度を構築できることとすべき。
- ▶ 直接的規制にしても経済的手法にしても各当事者に対して何らかの選択と負担は避けられない。また国と地方の施策の競合もあり得る。こうした政策間の競合等による多重負担の回避等、問題の修正を可能にするための柔軟性を持った制度を求めたい。

- ▶ 再生可能エネルギー固定買取制度と温暖化対策税と排出量取引制度の施行により、企業に三重の負担がかからないよう、政策の一貫性、整合性を持ってもらいたい。
- ▶ 運輸部門と業務部門には、義務的な需要対策や基準（燃費基準・建築基準）を導入し、それらの部門に特有の排出量取引制度を導入する。ただし、これらはエネルギー転換・産業・工業プロセスを対象とした排出量取引制度とは接続しない。
- ▶ 家庭部門には、住宅に関する建築基準を強化すると共に、家庭での省エネ対策のアドバイザーを専門とする省エネコンシェルジュ制度を設立する。

7. (8) その他

【地球温暖化全般】

- ▶ 産業革命前から 2℃未満に気温上昇を止めるために、2020 年に 25～40%、2050 年に 80～95%削減を実現することが必要である。その実現に対して日本としての責任を果たすため、それだけの目標を国内で削減するべきであり、そのための政策措置を実施することが必要である。
- ▶ 2020 年までに温室効果ガスを 25%削減する目標は、既存技術の普及・対策の推進に対する時間軸の思慮に欠いており、実現可能性は甚だ疑問。
- ▶ 中期目標（20 年の温室効果ガスを 90 年比 25%削減）は、すべての主要排出国が新たな枠組みに参加することを前提としており、前提が変われば論点も変化するのではないか。
- ▶ 国民が本当に中期目標の達成を望んでいるのかどうか徹底的に議論すべき。
- ▶ 日本の排出量は世界のわずか 4%であり、地球全体を考えると、中国や米国など、排出量シェアの大きい国が大幅に削減することが必要。
- ▶ 国の中期目標の策定にあたっては、数字が独り歩きするのではなく、そのために必要となる国民生活の負担や、日本経済に与える影響が明示され、そのことについての国民的コンセンサスの形成を図ることが必要不可欠。特に今回のロードマップの民生部門の削減率（2020 年で現行から約半減）については過大なものとなっている。このため、主要な対策項目の導入量も過大なものとなっており、国民に求められる費用負担も極めて高額となっていることを懸念。
- ▶ 地球全体で温室効果ガスを削減するためには、日本国内での削減にとどまらず、削減余地のある海外での取り組みを正當に評価できるようにすべき。
- ▶ 90 年比 25%減の目標達成に向けて、業種単位・企業単位でどの程度の費用負担が発生するのか把握すべき。
- ▶ 排出量取引制度では総量や設定対象が議論となるが、まず日本国内の削減、いわゆる「真水」をどれだけにするのか、また、基本法案にも書かれている「すべての主要国による意欲的な目標の合意」がかなわなかった場合どうするのかを明確にして、それを踏まえて国内政策の検討に入れるべきではないか。
- ▶ 具体的に示された論点を議論する前提として、以下の点を踏まえる必要がある。
 - ・ 再生可能エネルギーの全量固定価格買取制度等の地球温暖化対策基本法案に

おける他の政策，エネルギー関係諸制度，環境関係諸制度および自治体の諸制度・条例等との整合性を図り，過剰な規制や負担，複雑な手続きを回避すること。

- ・ 経済の成長，雇用の安定およびエネルギーの安定的な供給の確保と両立するものであること。
 - ・ 技術開発に対する投資意欲や我が国産業界の国際競争力等を阻害しないこと。
 - ・ 投機的取引による過剰な価格高騰および変動は，経営に不安定要素をもたらすため，これを排除すること。
 - ・ 国民の負担レベルに関する合理性のある説明が行われ，納得性が確保されること。
 - ・ 電力使用に関わる CO2 排出量削減を目指すにあたっては，簡明性や公平性に留意しつつ需要家側での削減インセンティブを誘導する制度であること。
 - ・ 地域の安定供給を担う電気事業者の地域ごとの事情を十分勘案すること。
- 国内にエネルギー資源が乏しく、エネルギー自給率の低いわが国にとって、世界的に資源獲得競争・資源ナショナリズムが激化する中で、環境保全はもとより、安定供給確保が喫緊の課題であり、それを前提に検討すべき。

【国内排出量取引制度のあり方】

- 排出量取引制度は、我が国の世界的な公約である、1990年比での2020年における温室効果ガスの25%の排出量削減と2050年における80%の排出量削減を達成し、我が国が低炭素社会を実現する上で不可欠な制度である。
- 取引制度への参加は任意とすべき。
- 国内排出量取引導入の具体的議論の中で、①他の施策との整合性、②削減の実効性、③日本経済や企業の健全な発展との両立、④負担レベルの妥当性などについて、国民に分かりやすく示していただきたい。
- 野心的な削減目標のためには既存の省エネ技術のみでは達成は不可能であり、必然的に高炭素負荷の大型装置産業から、エネルギー消費・温暖化ガス排出の少ない高付加価値製品を製造する産業へとシフトして行く必要がある。例えば設備単位のベンチマーキングといった既存の設備の削減努力のみを前提とした制度では事業構造変革による削減努力を反映できず、結果的に温暖化ガスが減らない、あるいは高炭素負荷な素材産業の弱体化によってのみ温暖化ガスが減らされるという方向に制度が働いてしまう恐れなどがある。
- 排出量取引の対象部門と非対象部門での責任分担を明確化し、負担比率が公平なものとなるようにすべき。
- 電気事業の自由化を阻害するような制度は好ましくない。
- 排出量取引制度における電力会社の価格転嫁は許可すべきであるが、電力会社の電力供給義務の免除は行うべきではない。電力会社は、「発電」、「送配電」、「販売」という3つの異なる業務を行っている。この3つのうち、排出量取引における削減

義務を負っているのは電力会社の「発電」部門であり、電力の供給義務等公共性を向上させる役割を担っているのは「送配電」部門である。このように、異なる部門に異なる規制がかけられているだけであるので、排出量取引制度の削減義務化の下でも、電力会社には、電力供給義務があると考えることができる。

- 中期的に見通せる安定的で透明性の高い制度設計が、価格の乱高下を防止する最善の策となる。

【排出量取引への懸念】

- 排出量取引については、実質的な削減効果（技術対策促進）、公平な割当の実現性、取引の必要性への疑問（マネーゲーム化への懸念）、産業界への影響（国際競争力への影響）の観点から反対である。
- キャップ&トレード方式を採用した場合、公平且つ合理的なキャップの設定はほとんど不可能であろう。排出量取引制度によって温室効果ガスの削減を自分たちの努力ではなく、安易に他者から購入することでは本来の温室効果ガスの削減の意味・意義からは外れているのではないか。
- 産業分野での日本の省エネ技術は世界一であり、「乾いたタオル」をこれ以上絞ることは極めて困難と言わざるを得ない。排出上限量を設けることは事実上国内での生産に上限規制を設けることと同義語であり、生産拠点の海外移転と海外からのクレジット調達を促し、国富の流出と雇用の悪化をもたらすだけである。
- 排出量取引制度については、成長する企業には制約を与え、衰退する企業には支援を行うという性格をもつものであると認識している。
- 金融市場が強い政治力を持つEUとは異なり、ものづくりを担う製造業や国民に密着したサービスを行うサービス業が中心となっている日本では、経済成長を目指すための政策がそもそも異なることも踏まえ、EUの考え方をそのまま導入することは出来ないと考える。
- キャップの設定によって、産業活動が市場ではなく国（政策）によってコントロールされる恐れがある。
- 今まで費用のかからなかった空気（CO₂）に金をかけるのは中小にとって死活問題。本制度を使えるのは、余裕のある大手だけ。
- 業種によっては最大限の省エネ努力をしておき、排出量取引制度導入によって排出量が削減されることは無い。

【その他】

- 『排出枠』の概念は用いず、『キャップ』＝「(カバーされる活動全体の) 許容される総排出量」と定義し、「排出量に対応するアローワンスの提出（償却）義務を負う者」(＝「規制ポイント」：排出者とは限らない)、「アローワンスの割当て方法」(『有償割当』および『無償割当』ならびにそれらの方法)、『無償割当』の対象となる者)、に分けて検討を進めるべき。アローワンスの取引や『有償割当』が行わ

れる制度では、『枠』の概念はほとんど意味を持たない。また『枠』の語感はいたずらに規制的印象を強め、感覚的な拒否反応に繋がるのが危惧される。

- 温室効果ガス削減を目的として何らかの規制的手法が導入されるのであれば、広く経済全体をカバーする、税制中立的な「排出抑制型の」炭素税が、政策目的を効果的に達成するうえで排出量取引制度よりも優れていると考える。炭素税は、① 部門を問わず均一で予測可能な排出コストを実現し、② コストの透明性を高め、③ 管理コスト負担を最小とし、④ 国際的な削減政策導入に結びつきやすく、⑤ 将来の気候科学の進展や経済への影響に応じた調整により長期にわたり効果的な削減を可能にすることが期待できる。
- 国内排出量取引制度の策定にあたっては、税務上の取扱いを明確化する方向で議論するのが望ましい。
- 「キャップ&トレード方式による国内排出量取引制度」の具体的議論に入る前に、地球温暖化対策基本法案に示された主要な政策
 - ・ 国内排出量取引制度の創設
 - ・ 地球温暖化対策税の実施
 - ・ 再生可能エネルギーの全量固定価格買取制度について、政策全体での国民負担レベルを明確にし、これら各政策や既存の諸制度との整合性、経済の成長、雇用の安定及びエネルギーの安定的な供給の確保の両立について、広く合意形成されることが必要。
- 現在国内排出量取引の試行制度を実施中であり、キャップ&トレード方式を前提とした国内排出量制度の論点に対する意見の募集は時期尚早ではないか。
- 2020年の削減目標も決まっていない段階で、国内排出量取引制度の導入がなぜ必要か理解できない。政府の規制的関与は、できるだけ少なくすべきであるにもかかわらず、そうした制度を所与のものとして議論することはおかしい。